Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

21 501-03 Begrotingsraad

Nr. 90 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 oktober 2015

Op 14 oktober heeft de Europese Commissie een wijzigingsvoorstel[1] ingediend op haar eerdere EU-begrotingsvoorstel voor 2016[2]. Daarin wordt het eerdere Commissie-voorstel van mei aangepast aan nieuwe omstandigheden.
Deze zgn. *«amending letter 2»* heeft vooral betrekking op de migratievoorstellen van 9 en 23 september en extra steun aan bepaalde landbouwsectoren, naast enkele andere aanpassingen.

Samenvatting en proces

In het wijzigingsvoorstel van de Commissie worden 1.071 miljoen aan extra vastleggingen en 914 miljoen aan extra betalingen voorgesteld voor 2016:

Tabel 1: overzicht van voorstellen in amending letter 2 (in miljoen euro)

	Extra vastleggingen in 2016	Extra betalingen in 2016
1a. Concurrentiekracht (bijdrage aan EIF)	5	5
2. Landbouw & visserij	– 488[1]	– 488[1]
3. Veiligheid en burgerschap	1.380	759
4. Extern beleid (humanitaire hulp en Madad-fonds)	150	615
5. Administratie	24	24
totaal	**1.071**	**914**

[1] Door meevallende landbouwinkomsten.

De landbouwvoorstellen worden ingepast in de begroting 2016 door gebruik te maken van aanzienlijk hogere landbouwinkomsten dan

[1] COM(2015) 513 en 514.
[2] Zie ontwerpbegroting van 27 mei: http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2016/2016_en.cfm

kst-21501-03-90
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

verwacht. Ondanks dat de werkelijke uitgaven aan landbouw stijgen, is hierdoor minder geld nodig vanuit de EU-begroting (zie toelichting verder in deze brief).
Deze inkomstenmeevaller helpt ook mee het totaal aan betalingen uit de EU-begroting 2016 beperkt te houden, zodat dit binnen het betalingen-plafond past dat binnen het Meerjarig Financieel Kader 2014–2020 (MFK) is afgesproken. Zie de tabel op bladzijde 4 van deze brief voor nadere toelichting.

De Commissievoorstellen op het gebied van migratie zullen voornamelijk worden gefinancierd door inzet van het flexibiliteitsinstrument voor 2014, 2015 en 2016 (het niet-gebruikte deel daarvan is meeneembaar naar drie volgende jaren). De betalingen zullen worden gespreid over meerdere jaren.

Met deze voorstellen beoogt de Commissie de uitgaven in het MFK in te passen. Dat is in lijn met de inzet van het kabinet.

Het wijzigingsvoorstel wordt meegenomen in de onderhandelingen over de EU-begroting 2016 tussen Raad en Europees parlement. Het is de inzet van het kabinet dat de uitgaven binnen het MFK-plafond blijven. Daarnaast zal Nederland inzetten op behoud van voldoende marge onder de MFK-plafonds, om mogelijke onvoorziene uitgaven gedurende het begrotingsjaar op te kunnen vangen.

Het verdere proces is als volgt:
- Het wijzigingsvoorstel wordt op expertniveau besproken in Brussel en zal daarna worden meegenomen in de positie van de Raad voor de gehele EU-begroting 2016. De Raad heeft al voor de zomer een standpunt bepaald over de EU-begroting 2016[5]; toen was dit voorstel echter nog niet bekend.
- Het budgetcomité van het EP heeft op 29 september haar amendementen op de ontwerpbegroting 2016 aangenomen; hierover wordt op 28 oktober plenair gestemd.
- In november vinden onderhandelingen plaats tussen Raad en EP, met als streven om tijdens de Begrotingsraad op 13 november een akkoord te bereiken over de EU-begroting 2016.

Gevolgen migratieagenda voor de EU-begroting 2016

De Europese Commissie heeft drie pakketten met voorstellen ingediend op het terrein van migratie: op 13 mei, op 9 september en op 23 september. Hierover is de Kamer eerder geïnformeerd middels eerdere Kamerbrieven (oa. Kamerstuk 22 112, nr. 2004 en 34 215, nr. C).

De verwerking in de EU-begroting verloopt op de volgende manieren:
- De Commissievoorstellen van mei zijn verwerkt in de aanvullende begroting nr 5 en in de ontwerpbegroting voor 2016. Destijds is slechts een deel van de kosten van relocatie van 40.000 vluchtelingen meegenomen; het resterende bedrag (110 miljoen aan vastleggingen) wordt meegenomen in *amending letter 2*.
- De gevolgen van de Commissievoorstellen van september voor de EU-begroting in 2015 zijn verwerkt in de nu voorliggende aanvullende begroting nr 7, waarover u op 7 oktober 2015 een brief heeft ontvangen.
- De gevolgen van de Commissievoorstellen van september voor de begroting 2016 zijn verwerkt in «amending letter 2». In onderstaande

[5] Zie kamerbrief Raadspositie Europese ontwerpbegroting 2016, van 13 juli 2015, Kamerstuk 21 501-03, nr. 88.

tabel wordt toegelicht waarvoor de Commissie deze middelen wil inzetten.

Tabel 2: overzicht migratievoorstellen in amending letter 2 (in miljoen euro)

per uitgavencategorie	Extra vastleggingen in 2016	extra betalingen in 2016
Categorie 3 Veiligheid & burgerschap		
Relocatie van vluchtelingen:		
– 120.000 vluchtelingen	780	390
– 40.000 vluchtelingen	110	10
Uitbreiding Frontex, EASO en Europol	86	86
Extra middelen voor AMIF en ISF:		
– Extra spoedhulp voor bv. Italië en Griekenland	94	155
– Versterking ontvangst- en asielsystemen van lidstaten die grote aantallen vluchtelingen ontvangen	310	138
Totaal categorie 3:	**1.380**	**779**[1]
Categorie 4 Extern beleid:		
Humanitaire hulp[1]	150	405[2]
Nabuurschapsinstrument (met name voor het Madad-trustfund tbv. Syrische vluchtelingen)	0	210
Totaal categorie 4:	**150**	**615**

[1] Hier gaat nog 20 miljoen af door een uitgavenmeevaller bij het voedselveiligheidsprogramma.
[2] De betalingen zijn hoger ivm. eerder goedgekeurde humanitaire hulp.

- Verder zal de Europese Commissie begin 2016 een voorstel indienen voor 150 miljoen extra humanitaire hulp, bovenop de 150 miljoen die in *amending letter 2* is opgenomen. Dit tweede deel zal worden gefinancierd via de noodhulpreserve (een jaarlijkse reserve bestemd voor onverwachte uitgaven m.b.t. extern beleid).
- Om de extra uitgaven voor migratie in categorie 3 te financieren stelt de Commissie voor het flexibiliteitsinstrument van 2014, 2015 en 2016 in te zetten voor 1.380 miljoen euro in vastleggingen (dit komt bovenop 124 miljoen vanuit dit instrument wat in het oorspronkelijke begrotingsvoorstel voor 2016 was opgenomen, dus in totaal 1.504 miljoen) en 710 miljoen in betalingen in 2016. Het flexibiliteitsinstrument bedraagt ruim 500 miljoen per jaar en is bedoeld om onverwachte uitgaven op te vangen binnen de gehele EU-begroting, als die niet op een andere manier kunnen worden gefinancierd. Het niet-gebruikte deel van dit instrument kan worden meegenomen naar drie opvolgende jaren.
- Voor de voorstellen op het gebied van categorie 4, extern beleid, kan de Commissie gebruik maken van de marge die nog resteerde in de EU-begroting 2016 voor deze uitgavencategorie.

Gevolgen extra steun aan melkveehouderij en varkenshouderij

Op 7 september heeft de Europese Commissie maatregelen gepresenteerd voor de melkveehouderij en varkenshouderij die te kampen hebben met grote marktproblemen. De Europese Commissie wil ruim 500 miljoen euro beschikbaar stellen voor deze sector in 2016, om in te zetten voor nationale enveloppen (420 miljoen), voor particuliere opslagregelingen (52 miljoen) en voor zuivelproducten voor vluchtelingen (30 miljoen).

Deze voorstellen zijn in grote lijnen gesteund door de Landbouwraad. U bent hierover geïnformeerd door brieven van de Staatssecretaris van Economische Zaken (o.a. Kamerstuk 21 501-32, nr. 874).
Deze maatregelen komen bovenop verlenging van de compensatie van fruit- en groentetelers als gevolg van de Russische sancties, waar 200 miljoen voor beschikbaar is.
Begin 2016 zal de Europese Commissie een voorstel indienen om 30 miljoen te bestemmen voor de promotie van zuivel- en varkensvleesproducten.

De landbouwmaatregelen zullen worden gefinancierd door landbouwinkomsten (zgn. «assigned revenues», zoals boetes), die fors hoger uitvallen dan de Commissie aanvankelijk had verwacht, en door enkele kleine uitgavenmeevallers bij landbouw & visserij. Doordat de inkomstenmeevallers bij landbouw 2.840 miljoen zullen bedragen in plaats van de eerder geraamde 1.702 miljoen, is er minder geld uit de EU-begroting nodig voor landbouw. Hoewel er dus extra uitgaven worden gedaan, dalen de vastleggingen en betalingen in de EU-begroting voor landbouw met 488 miljoen.

Overzicht van gevolgen voor de EU-begroting 2016

In onderstaande tabel zijn het oorspronkelijke Commissievoorstel voor de begroting voor 2016 en oorspronkelijke Raadspositie opgenomen.

In de laatste twee kolommen is de Raadspositie aangevuld met de Commissievoorstellen in *amending letter 2*: dit betreft geen officiële Raadspositie, maar geeft inzicht in de ontwikkeling van de begroting voor 2016 in het geval de Raad *amending letter 2* zonder wijzigingen zou aannemen.

Tabel 3: Begroting 2016 (miljoen euro)

	Commissievoorstel[1]		Raadspositie[1]		Raadspositie + AL2	
Categorie	Vastleggingen	Betalingen	Vastleggingen	Betalingen	Vastleggingen	Betalingen
1a Concurrentiekracht	18.921,4	17.518,1	18.780,5	17.082,7	18.785,50	17.087,70
1b Cohesiebeleid	50.821,7	49.060,1	50.818,6	48.840,0	50.818,60	48.840,00
2 Landbouw	63.104,4	55.865,9	62.904,5	55.614,8	62.616,20	55.326,50
3 Veiligheid en Burgerschap	2.670,0	2.259,0	2.644,9	2.225,4	4.024,90	2.984,20
4 Extern Beleid	8.881,7	9.539,2	8.718,3	9.088,8	8.868,30	9.703,80
5 Administratie	8.908,7	8.910,2	8.877,5	8.879,0	8.901,50	8.903,00
Totaal	**153.307,8**	**143.152,5**	**152.744,2**	**141.730,6**	**154.015,00**	**142.845,20**
Speciale instrumenten	524,6	389,0	524,6	389,0	524,6	389
Totaal incl. speciale instrumenten	**153.832,5**	**143.541,5**	**153.268,8**	**142.119,6**	**154.539,60**	**143.234,20**
MFK-plafonds (= basis Nederlandse afdracht)	154.738,0	144.685,0	154.738,0	144.685,0	154.738,00	144.685,00
Marge tot betalingenplafond	–	1.143,5	–	2.565,4	–	1.450,80

[1] Zowel in het Commissievoorstel als in de Raadspositie is *amending letter 1* (EFSI) meegenomen, maar niet *amending letter 2*.

De voorgestelde wijzigingen in de EU-begroting 2016 resulteren in 2016 in 1.071 miljoen aan extra vastleggingen en 914 miljoen aan extra betalingen.

- Indien de Raad *amending letter* 2 zonder wijzigingen zou aannemen, dan resteert een marge onder het betalingenplafond van 1.451 miljoen euro in 2016 (zie laatste kolom in bovenstaande tabel).
- Uitgaande van het Commissievoorstel voor 2016, zou de resterende marge onder het betalingenplafond in 2016 229 miljoen euro bedragen (dit is het resultaat van de marge voorafgaand aan *amending letter 2* minus de netto additionele betalingen: 1143 – 914 = 229 miljoen euro).

Gevolgen voor de Nederlandse afdrachten

De raming van de Nederlandse afdrachten is gebaseerd op het betalingenplafond van het MFK. In bovenstaande tabel is het betalingenplafond opgenomen in de voorlaatste rij – met titel: «MFK-plafonds (= basis Nederlandse afdracht)». Nederland is van mening dat de Europese Commissie de begroting, inclusief de inzet van de speciale instrumenten, binnen het betalingenplafond moet financieren.
De op twee na laatste rij in bovenstaande tabel geeft de totale omvang van de begroting weer, inclusief de inzet van de speciale instrumenten. De resterende marge tussen het MFK-plafond in betalingen en de begroting inclusief speciale instrumenten (laatste rij in tabel), geeft de manoeuvreerruimte aan die de Europese Commissie kan inzetten om te reageren op onvoorziene omstandigheden, door middel van de inzet van speciale instrumenten.

Zolang de totale betalingen (inclusief de inzet van speciale instrumenten) in omvang onder het betalingenplafond blijven, kan de raming van de Nederlandse afdrachten voor 2016 worden gehandhaafd. Uitgaande van de Raadspositie voor de begroting 2016 blijft er ook na introductie van dit nieuwe pakket marge onder het betalingenplafond over. Uitgaande van het oorspronkelijke Commissievoorstel voor de begroting 2016 is deze marge aanzienlijk kleiner en neemt de druk op het betalingenplafond en het risico van overschrijding van het plafond door nieuwe extra uitgaven als gevolg van onvoorziene omstandigheden lopende begrotingsjaar 2016 toe.

Nederlandse inzet

De uiteindelijke omvang van de begroting voor 2016, inclusief dit voorstel, hangt af van de onderhandelingen tussen de Raad en het Europees parlement de komende maand. Eind oktober zal het EP zijn positie bekendmaken.

Nederland zal in de onderhandelingen nauw samenwerken met gelijkgezinde lidstaten en inzetten op het financieren van de begroting, inclusief de speciale instrumenten, onder het betalingenplafond. Nederland streeft bovendien naar behoud van voldoende marge onder het betalingenplafond in 2016, om gedurende 2016 reacties op onvoorziene omstandigheden mogelijk te maken.
U zult nader worden geïnformeerd via de geannoteerde agenda voor de Begrotingsraad, die op 13 november zal plaatsvinden.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem